

LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL CARIBE DE LA CARICOM PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN THE CARIBBEAN COMMUNITY (CARICOM) AND CLIMATE CHANGE MANAGEMENT IN THE CARIBBEAN

Jacqueline Laguardia Martínez*

Artículo recibido: 02-10-2017

Aprobado: 25-10-2017

*Cursó la Licenciatura en Economía, Historia y Estudios Culturales por la Universidad de La Habana, Cuba; la Maestría en Economía Internacional por la Universidad de La Habana y otra Maestría en Gestión de Política Económica de la Universidad de Auvernia, Francia; el Doctorado en Economía por la Universidad de La Habana. Profesora en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales (University of the West Indies, UWI), campus St. Augustine, Trinidad y Tobago. Miembro de la Cátedra de Estudios del Caribe "Norman Girvan" de la Universidad de La Habana, Cuba. Coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO "Crisis, respuestas y alternativas en el Gran Caribe" para el periodo 2016-2019. jacqueline.laguardia-martinez@sta.uwi.edu
jlaguardia@cubarte.cult.cu

Resumen

El artículo explora las principales instituciones para la gobernanza ambiental desarrolladas por la Comunidad del Caribe (Caribbean Community, CARICOM), específicamente en la gestión de los efectos del cambio climático. Tras un examen de las organizaciones y proyectos principales puestos en marcha por la entidad regional para la gestión en acción climática, se analiza cómo la subregión ha avanzado en sus propósitos de gobernanza ambiental y cuáles son sus insuficiencias. Como conclusión se presenta una evaluación del estado de la gobernanza ambiental para la gestión del cambio climático en el espacio CARICOM.

Abstract

The article explores the main institutions for environmental governance developed by the Caribbean Community (CARICOM), specifically on managing the effects of climate change. By conducting a revision of key regional institutions and projects dealing with climate action, the article analyzes how the CARICOM space advances on environmental governance and what are the deficiencies to overcome. To conclude, the article assesses environmental governance for climate change action in the CARICOM.

Palabras clave: gobernanza ambiental, cambio climático, Caribe, Comunidad del Caribe (Caribbean Community, CARICOM), Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID).

Keywords: environmental governance, climate change, Caribbean, Caribbean Community (CARICOM), Small Island Developing States (SIDS).

Gobernanza ambiental y cambio climático en el Caribe

Por gobernanza, la Real Academia de la Lengua Española (RAE) precisa al “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (RAE, 2017). Esta definición tan general ha cobrado relevancia global desde inicios de la década de los noventa en los ámbitos diplomáticos, políticos y académicos, y se ha extendido en uso y adaptaciones en dependencia de los marcos de referencia y contenidos específicos a los que se aplique.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la gobernanza puede entenderse como las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado -poder ejecutivo, legislativo y judicial junto con los organismos regulatorios sectoriales, entre otros- efectúan a través del marco de políticas, instituciones y regulación vigentes (CEPAL, 2014: 276).

Otras definiciones, sin embargo, otorgan centralidad en la agencia de la gobernanza también a instituciones no públicas, y prefieren definirla como la suma de las interacciones, organizaciones, instrumentos de política, financiación, mecanismos, principios, procedimientos y normas que regulan los procesos de protección del medio ambiente (Najam et al, 2006; Kooiman y Bavinck, 2005). Abarca además acuerdos y comportamientos formales e informales y se extiende hasta los procesos de evaluación y supervisión del uso de los recursos y de los cambios registrados (Kooiman y Bavinck, 2005). La gobernanza es un dispositivo de negociación y cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado como del Estado (Patrick Le Galés, 1998).

La gobernanza
es un dispositivo
de negociación y
cooperación entre una
pluralidad de actores
tanto de la sociedad civil,
del sector económico y
del mercado como del
Estado

En este artículo, entenderemos por gobernanza ambiental al conjunto de procesos e instituciones de la autoridad política que actúan en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales según lo prescrito en instrumentos jurídicos y complementado por políticas, programas e intervenciones institucionales para influir en las acciones y los resultados relacionados con el estado del medio ambiente (Scobie, 2013; Singh, 2010; Agrawal y Lemos, 2006). Específicamente, nos circunscribiremos a instituciones y acciones promovidas y ejecutadas desde la Comunidad del Caribe (CARICOM) en el Caribe y en colaboración con otros actores.

Si bien consideramos a los Estados como los principales agentes de la gobernanza ambiental, reconocemos que su capacidad para gobernar los recursos ambientales se efectúa a través de instituciones formales como marcos constitucionales, leyes, contexto fiscal y regulación sectorial, y del conjunto con instituciones informales como reglas implícitas en la práctica de uso común y decisiones políticas soberanas, a través de las cuales gobiernos, movimientos sociales y otros grupos de interés articulan sus intereses y ejercen sus derechos y obligaciones en relación con la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales teniendo en cuenta aspectos ambientales, económicos, culturales y sociales. Es así como la gobernanza ambiental abarca el conjunto de instituciones, organizaciones, herramientas políticas, mecanismos financieros, valores e intereses que regulan los

procesos de protección y mejoramiento ambiental, mediante los cuales se definen límites e incentivos para la actuación de organizaciones e individuos.

En este sentido, la gobernanza ambiental puede entenderse como el resultado de la interacción de varios componentes y relaciones que se complementan y refuerzan entre sí. Desde esta perspectiva, que también reconoce el surgimiento de nuevas formas de acción colectiva, la gobernanza ambiental es resultado de la interacción de actores públicos y no públicos interesados y participantes en lograr objetivos ambientalmente deseables donde emergen nuevas prácticas vinculadas a la definición de patrones de desarrollo ambientalmente más sostenibles y equitativos. De acuerdo con Meadowcroft y Bregha (2009) estos patrones deben involucrar una conducción desde la sociedad que reconozca la capacidad pública limitada para determinar el futuro y que intente orientar el desarrollo hacia objetivos socialmente deseables, proteger a los grupos vulnerables y reformar las instituciones; así como establecer procesos interactivos para la definición de metas y definir colectivamente cómo avanzar hacia un desarrollo sostenible, con equidad social y justicia climática.

La gobernanza ambiental en la gestión de los impactos del cambio climático tiene como objetivo mejorar, en primer lugar, las capacidades de los Estados así como de otros actores sociales para enfrentar los efectos negativos del cambio climático - a través de acciones para la mitigación y la adaptación- y, en caso de reportarse efectos positivos, aprovechar los mismos en función del desarrollo sostenible. Para los países caribeños esta dimensión de la gobernanza ambiental es de importancia central, pues en la región los efectos asociados al cambio climático resultan perjudiciales y se suman a problemas sociales de larga data como la pobreza y la desigualdad, aumento del desempleo, la violencia y la participación en redes de crimen transnacional, aumento de enfermedades transmisibles y no transmisibles, los que la región enfrenta en su camino al desarrollo y que, ante el fenómeno del cambio climático, se refuerzan y profundizan.

Los costos económicos del cambio climático para América Latina y el Caribe se estiman entre el 1,5% y el 5% del PIB, con costos sociales y ambientales aun mayores (Samaniego et al., 2014: 8). Los costos de adaptación se estima conservadoramente que aumentarán a 10,7 millones de dólares USD en 2025 para hacer frente a las pérdidas de infraestructura y turismo causados por los huracanes (Vergara et al. 2013).

La gobernanza ambiental es resultado de la interacción de actores públicos y no públicos interesados y participantes en lograr objetivos ambientalmente deseables donde emergen nuevas prácticas

Se suman a problemas sociales de larga data como la pobreza y la desigualdad, aumento del desempleo, la violencia y la participación en redes de crimen transnacional, aumento de enfermedades transmisibles y no transmisibles, los que la región enfrenta en su camino al desarrollo

Los Estados del CARICOM, que contribuyen con menos del 1% de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) están entre los más afectados por los efectos negativos del cambio climático (CARICOM, 2014: 6).

Los países caribeños, conscientes de sus limitaciones en términos de recursos financieros, humanos y de infraestructura para la ejecución de acciones efectivas de mitigación y adaptación ante los efectos del cambio climático, y preocupados por la gravedad de los impactos negativos que representa el cambio climático para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), han encauzado sus esfuerzos no sólo a través de entidades gubernamentales sino además a través de instituciones multilaterales, con el propósito de movilizar asistencia financiera y técnica, así como sensibilizar a la comunidad internacional sobre sus vulnerabilidades específicas.

Para estos países, la gobernanza ambiental en la gestión del cambio climático es reflejo de los múltiples y variados actores que han jugado un papel importante en los diferentes momentos por los que ha transitado el debate sobre el calentamiento global (Simmons, 2013: 1). Además de participar en cumbres y reuniones de carácter multilateral sobre cambio climático, dentro del sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU) los PEID caribeños han acudido a la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS por sus siglas en inglés) para tratar el tema de conjunto con naciones similares en otras latitudes. Otra instancia del sistema de la ONU, específicamente diseñada para atender los problemas más apremiantes que enfrentan los PEID, es la Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Sin embargo, la AOSIS ha resultado mucho más efectiva en la promoción de la discusión de los efectos negativos asociados al cambio climático y sus impactos mayores en los PEID y resultó fundamental en la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

La AOSIS fue responsable de que en el texto de la CMNUCC se reconociera explícitamente la situación especial de los PEID como países vulnerables y les aseguró un asiento en la mesa de la convención. Desde entonces, los PEID han sido capaces de garantizar un asiento en otras Convenciones y Protocolos como el Consejo Ejecutivo del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Sin embargo, su influencia durante la última década ha disminuido a partir de la aparición de diferencias pronunciadas entre los PEID agrupados en la AOSIS en varias áreas temáticas (Simmons, 2013).

Dentro de las experiencias regionales de trabajo conjunto de la CARICOM con el sistema de Naciones Unidas en temas ambientales sobresale el Programa Ambiental del Caribe (*The Caribbean Environmental Programme*, CEP), establecido en 1981, cuando un grupo de países caribeños buscó el apoyo del PNUMA para proteger ecosistemas costeros de la región del Gran Caribe. En la actualidad el programa tiene tres subprogramas principales sobre Evaluación y Gestión de la Contaminación Ambiental; Zonas Especialmente Protegidas y Comunicación, Educación, Capacitación

A través de instituciones multilaterales, con el propósito de movilizar asistencia financiera y técnica, así como sensibilizar a la comunidad internacional sobre sus vulnerabilidades específicas

y Sensibilización. La Unidad de Coordinación Regional del Caribe que sirve como Secretaría para el programa está ubicada en Kingston desde 1986 (CEP). Aunque el CEP se basa en un marco legal definido y cuenta con el reconocimiento del Plan de Acción del Caribe que define la política regional solamente facilita la cooperación técnica y no tiene un mandato para la gobernanza ambiental en la región pues no determina el establecimiento de las metas, su monitoreo o evaluación. También carece de la participación regular de los Estados y de los recursos necesarios para convertirlo en un organismo de supervisión y ejecución consolidado en la región (Scobie, 2013: 5).

Su objetivo final es aumentar la eficiencia energética en un 25%, generar un mínimo de 50% de la energía eléctrica a partir de fuentes renovables y disminuir el uso de combustibles convencionales en el transporte entre el 20 y el 30% para 2033

Otra iniciativa interesante de carácter multilateral en la que participan los países miembros de CARICOM es la Iniciativa en Energía Sostenible para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (*Small Island Developing States Sustainable Energy Initiative*, SIDS DOCK), acción desarrollada por los países miembros de AOSIS para proporcionar a los PEID un mecanismo institucional colectivo que ayude a convertir a sus sectores nacionales de energía en un catalizador del desarrollo económico sostenible y ayude a generar los recursos financieros para la adaptación al cambio climático. Su objetivo final es aumentar la eficiencia energética en un 25%, generar un mínimo de 50% de la energía eléctrica a partir de fuentes renovables y disminuir el uso de combustibles convencionales en el transporte entre el 20 y el 30% para 2033. El proyecto se inició en diciembre de 2010, en Cancún, con la participación de cuatro socios: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, la AOSIS y el Gobierno de Dinamarca que anunció una contribución de 14,5 millones de dólares USD. Belice fue seleccionado como país sede de la Secretaría del SIDS DOCK (CCCCC c).

A nivel regional la responsabilidad de coordinar y promover programas y proyectos para enfrentar los efectos del cambio climático en los PEID caribeños recae, en lo fundamental, en la CARICOM. Sin embargo, al ser la CARICOM un mecanismo de integración regional sin competencias supranacionales, el ejercicio de la gobernanza ambiental depende en gran medida de la voluntad individual y el compromiso político de los Estados miembros. El régimen de gobernanza ambiental en CARICOM se conforma no sólo por el conjunto de Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMA), acuerdos políticos, declaraciones y programas de acciones refrendados internacional y regionalmente, sino además por los programas, proyectos y leyes aprobados a nivel nacional en cada uno de los Estados de la CARICOM.

Vale la pena mencionar que además de la CARICOM, existen otras instituciones regionales para el Caribe, junto a América Latina, que se integran a la gobernanza climática regional. Estas son la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Tales instancias recogen, como parte de sus mandatos, la promoción de acciones a nivel regional para adaptarse y

mitigar los efectos negativos asociados al cambio climático a la vez que reconocen las vulnerabilidades ambientales particulares de los PEID caribeños.

Una mención especial merece la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), agrupación de carácter regional que promueve la integración entre las islas más pequeñas del Caribe independiente. El mandato de la OECS para el cambio climático se apoya en varios instrumentos que le permiten a la organización coordinar, en nombre de sus Estados miembros, programas de desarrollo sostenible y gestión ambiental. Uno de estos instrumentos es la Declaración de St. George que contiene los principios para la sostenibilidad ambiental en la OECS (OECS, 2017).

La OECS ha adoptado proyectos para promover la adaptación al cambio climático entre sus Estados miembros. Entre estos aparece el proyecto para Reducir los Riesgos de los Activos Humanos y Naturales asociados al Cambio Climático (*Reducing risk to human and natural assets resulting from climate change*, RRACC), financiado por la USAID con un monto de 14,5 millones de dólares USD. El propósito es mejorar a largo plazo la capacidad de las islas de la OECS para adaptarse al cambio climático y fortalecer su capacidad de recuperación a corto plazo a través de acciones concretas con hincapié en la gestión de las zonas de agua dulce y los recursos costeros y marinos. Su duración estaba prevista entre 2011 y 2015, y cuenta con la participación de la Universidad de las Indias Occidentales (UWI), el Centro de Estudios de Gestión de Recursos y Medio Ambiente; el Instituto Caribeño de Meteorología e Hidrología y el Gobierno de Barbados (USAID, 2013).

Gobernanza ambiental en el Caribe de la CARICOM

El tema del medio ambiente y su importancia para la región ha estado presente desde hace varios años en la agenda de CARICOM. Antes de la Convención de Río en 1992, en la Primera Conferencia Ministerial de la CARICOM sobre Medio Ambiente, celebrada en Puerto España en 1989, se identificaron catorce temas y problemas prioritarios ambientales para la región y se reconoció la necesidad de desarrollar marcos legislativos adecuados a las exigencias de una gestión efectiva del medio ambiente, así como la maquinaria necesaria para su aplicación (Simmons, 2013: 7).

En 1997 la CARICOM coordinó tres proyectos para la adaptación al cambio climático (Scobie, 2015: 4). Varios proyectos piloto se llevaron a cabo hasta la creación del Caribbean Community Climate Change Centre (CCCCC) que tiene el mandato de la CARICOM para coordinar los esfuerzos de adaptación y mitigación al cambio climático a nivel regional. Creado en 2005 con sede en Belice, el CCCCC actúa como repositorio oficial y centro de intercambio de la región de datos sobre el cambio climático, elabora las directrices y proporciona asesoramiento sobre políticas relacionadas con el cambio climático a los Estados miembros de la CARICOM a través de su Secretaría (Simmons, 2013: 7).

Los Jefes de Gobierno de la CARICOM también acordaron la creación de un Grupo de Trabajo para el Cambio Climático (*Climate Change Task Force*) para facilitar y coordinar el trabajo técnico, asesorar sobre las orientaciones de política sobre el cambio climático, y proporcionar apoyo a los Estados Miembros de CARICOM en sus preparativos para reuniones y negociaciones multilaterales sobre el tema. Desde su creación, el Grupo de Trabajo se ha reunido periódicamente y ha sido instrumental para el trabajo de los delegados de AOSIS y representantes caribeños en la adopción de una posición coherente e integral en la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC (Simmons, 2013:7).

Garantizar la ejecución de lo acordado como estrategia ante el cambio climático de la región a raíz de la celebración del Primer Congreso por la Carta del Ambiente y Cambio Climático en Caracas, en 2007

Más tarde, la CARICOM avanzó en la creación de un Grupo de Trabajo Regional para el Desarrollo Sostenible (*Regional Task Force on Sustainable Development*) para atender las negociaciones relacionadas con la Agenda post 2015. Estos grupos de trabajo se suman al Comité de Coordinación Regional para el Cambio Climático (*Regional Coordinating Committee on Climate Change, RCCC*) creado por la CARICOM a partir de las recomendaciones contenidas en el Plan de Implementación y que funciona a nivel de los Jefes de Gobierno de los países miembros.

En su Plan Estratégico 2015-2019, la CARICOM reconoce estar comprometida con la buena gestión del medio ambiente y la protección de los activos naturales de la región a través de todos sectores del desarrollo, así como capacitar a los pueblos de la Comunidad en su preparación para enfrentar y gestionar los efectos de los desastres naturales así como aquellos provocados por el hombre y los efectos del cambio climático (CARICOM, 2014: 9). Dentro de las Prioridades Estratégicas Integradas que se recogen en el Plan, la CARICOM reconoce la Resiliencia Ambiental, cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres y los efectos del cambio climático y garantizar la gestión eficaz de los recursos naturales en todos sus Estados miembros (CARICOM, 2014).

En marzo de 2012, los Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM aprobaron el Plan de Implementación para el Marco Regional para lograr Desarrollo en la Resiliencia al Cambio Climático (*Implementation Plan for the Regional Framework for Achieving Development Resilient to Climate Change*) donde se define la estrategia regional para enfrentar el cambio climático. Este plan se encargaría de garantizar la ejecución de lo acordado como estrategia ante el cambio climático de la región a raíz de la celebración del Primer Congreso por la Carta del Ambiente y Cambio Climático en Caracas, en 2007.

El Marco Regional define el enfoque estratégico de la CARICOM para enfrentar el cambio climático y se guía por cinco elementos estratégicos y una veintena de objetivos diseñados para aumentar la resiliencia social, económica y ambiental de los países miembros de la CARICOM ante los efectos del cambio climático (Simmons, 2013: 9).

El plan, por su parte, define el enfoque estratégico de la región para hacer frente al cambio climático hasta el 2021 y tiene entre sus propósitos el establecimiento de los mecanismos para el trabajo conjunto de organizaciones nacionales y regionales, el aseguramiento de las inversiones para apoyar la ejecución del plan de acción, la propuesta de un sistema de monitoreo y evaluación y ganar la aceptación por parte de los gobiernos y los donantes en toda la región (CCCCC b).

En el Marco Regional y el Plan de Implementación aprobados por la CARICOM, el foco de las acciones está en la integración de la adaptación al cambio climático a los programas de desarrollo sostenible, la promoción de la aplicación de medidas específicas de adaptación y la promoción de la acción para reducir la emisión de los gases de efecto invernadero mediante la reducción del uso de combustibles fósiles.

El plan funciona como guía de los enfoques regionales y nacionales para mejorar la respuesta de la región a los impactos del cambio climático y la variabilidad climática

El plan se basa en un enfoque de “tres-unos” para la movilización de recursos y la ejecución de las acciones acordadas. Los tres principios básicos del enfoque son: (i) un mecanismo de coordinación para gestionar el proceso; (ii) un plan que proporcione el marco para la acción coordinada de todos los asociados; y (iii) un marco de seguimiento y evaluación para medir el progreso, la transparencia y el uso de los recursos financieros (Simmons, 2013: 9). El plan funciona como guía de los enfoques regionales y nacionales para mejorar la respuesta de la región a los impactos del cambio climático y la variabilidad climática. La coordinación y la ejecución de este plan es responsabilidad de una nueva institución, la Oficina de Liliendaal presidida por el Presidente del Consejo de Comercio y Económico Desarrollo (COTED) de la CARICOM, que informa directamente a los Jefes de Gobierno de CARICOM y cuenta con el apoyo técnico de la Secretaría del CCCCC (Simmons, 2013: 11).

El CCCCC, por su parte, colabora con otras instituciones regionales que ayudan en la generación de los datos científicos para evaluar los impactos del cambio climático y para la toma de decisiones. Muchas de ellas son continuación de agencias y organizaciones que cambiaron denominaciones y ajustaron sus propósitos ante la creación de la CARICOM en 1973. Otras, específicamente relacionadas con temas como cambio climático y la gestión de riesgos ante desastres, por ejemplo, son de más reciente creación o refundación, y su surgimiento se relaciona directamente con la emergencia de estos tópicos en el centro de los debates en organismos multilaterales, la atención generada desde la comunidad mundial y su inclusión en agendas y políticas de desarrollo.

Tabla 1. Organizaciones regionales relacionadas con la gobernanza ambiental en la gestión del cambio climático.

Organización	Años de creación (origen)
Caribbean Meteorological Organization	(1951) 1973
Caribbean Agricultural Research & Development Institute	(1975) 1995
Caribbean Natural Resources Institute	(1976) 1989
Caribbean Environmental Health Institute	1979
Caribbean Tourism Organization	1989
Caribbean Disaster Emergency Management Agency	1991
Caribbean Institute for Meteorology and Hydrology	1999
Caribbean Regional Fisheries Mechanism	2003
Caribbean Public Health Agency	2013

Fuente: Elaboración propia.

A la arquitectura institucional desarrollada en el espacio CARICOM para ejercer la gobernanza ambiental en la gestión del cambio climático a nivel regional se suman un grupo de proyectos y programas implementados con la participación central del CCCCC de conjunto con otras de las instituciones antes mencionadas, gobiernos nacionales, ONGs y actores extra regionales.

En el contexto de la Primera Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los PEID, celebrada en Barbados en 2004, y en respuesta al Programa de Acción de Barbados (PAB) aprobado los gobiernos caribeños, a través de la Secretaría de la CARICOM, comenzaron a gestionar la ayuda financiera de diversos organismos para emprender un grupo de proyectos destinados a la creación de capacidades para la adaptación al cambio climático. Es así como, en el contexto de la Conferencia de Barbados, los gobiernos del Caribe se acercaron a la OEA para solicitar apoyo para el desarrollo de proyectos regionales destinados a fomentar la capacidad de adaptación al cambio climático. La OEA y la CARICOM organizaron conjuntamente una serie de talleres nacionales y regionales para facilitar la consulta en temas de cambio climático y el resultado fue una propuesta para el Proyecto de Planificación del Caribe para la Adaptación al Cambio Climático (*Caribbean Planning for Adaptation to Climate Change project, CPACC*), que fue presentado para su financiación al Fondo para el Medio Ambiente Global (GEF por sus siglas en inglés).

Para facilitar la consulta en temas de cambio climático y el resultado fue una propuesta para el Proyecto de Planificación del Caribe para la Adaptación al Cambio Climático (Caribbean Planning for Adaptation to Climate Change project, CPACC)

El CPACC se aprobó y recibió 5,6 millones de dólares USD. Duró desde 1997 a 2001. Fue implementado por el Banco Mundial, ejecutado por la OEA y supervisado por un Comité Asesor del Proyecto presidido por la CARICOM. Los países participantes incluyeron la mayoría de los miembros de la CARICOM. Estos fueron Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.

La aplicación se llevó a cabo por una unidad de ejecución con sede en Barbados y entre sus resultados se cuentan el establecimiento de un sistema de monitoreo del nivel del mar y del clima, mejoramiento en el acceso y disponibilidad de los datos, aumento de la consideración de los problemas del cambio climático en la formulación de políticas, estudios de la vulnerabilidad en Granada, Guyana y Barbados, establecimiento de protocolos de monitoreo para arrecifes coralinos, la articulación de las políticas nacionales de adaptación al cambio climático y planes de aplicación y la creación de una red para la armonización regional (CCCCC a).

Antes de la finalización de CPACC, la región del Caribe negoció con éxito una donación de 3,5 millones de dólares CAD con el Fondo Canadiense para el Desarrollo y el Cambio Climático de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA). Estos fondos permitieron la continuación del CPACC a través del Proyecto para la Adaptación al Cambio Climático en el Caribe (*Adapting to Climate Change in the Caribbean project, ACCC*) entre 2001 y 2004 que contó con la supervisión del Banco Mundial. Además de dar continuidad al trabajo iniciado por el CPACC con énfasis en las áreas de salud humana, recursos hídricos y creación de capacidades, este nuevo proyecto buscaba facilitar la transformación de la Unidad de Ejecución del Proyecto Regional (*Regional Project Implementation Unit, RPIU*) en una entidad regional para el cambio climático, que resultó ser el Caribbean Community Climate Change Centre fundado en 2004.

Dentro de los proyectos promovidos desde CARICOM una vez establecido el CCCCC y que han contado con la participación, el financiamiento y el apoyo de instituciones extra regionales están el Proyecto Integrador para la Adaptación al Cambio Climático (*Mainstreaming and Adaptation to Climate Change project, MACC*) entre 2004 y 2007 desarrollado por el Banco Mundial con una financiación de 5 millones de dólares USD facilitados por el GEF con el propósito de integrar las estrategias de adaptación al cambio climático a los programas de desarrollo sostenible de los PEID de la CARICOM; y el Programa Especial para la Adaptación al Cambio Climático (*Special Program on Adaptation to Climate Change, SPACC*) con financiamiento de 2,1 millones de dólares USD y participación del Banco Mundial como agente ejecutor del GEF a ejecutarse entre 2007 y 2011, con el objetivo de apoyar los esfuerzos de Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas para implementar medidas experimentales específicas de adaptación a los efectos del cambio climático sobre los recursos naturales, específicamente la biodiversidad y la degradación de zonas costeras.

Implementar medidas experimentales específicas de adaptación a los efectos del cambio climático sobre los recursos naturales, específicamente la biodiversidad y la degradación de zonas costeras

En esta dirección puede enmarcarse también el proyecto CARIWIG desarrollado entre 2012 y 2015 con financiamiento de la Red de Desarrollo de Conocimiento sobre el Clima (*Climate Development Knowledge Network, CDKN*) y con la participación del CCCCC, la Universidad de Newcastle, la Universidad de East Anglia, Universidad de las Indias Occidentales (UWI, campus Mona) y el Instituto de Meteorología de Cuba (CARIWIG). Su logro central fue el desarrollo de un servicio web para proporcionar los datos climáticos, construir pronósticos del tiempo en localidades de la región con base en los mejores datos observados y modelos climáticos disponibles así como de escenarios para las trayectorias de los ciclones tropicales, y desarrollar las herramientas necesarias para los análisis climáticos.

CARICOM también ha apoyado iniciativas conjuntas para el desarrollo de la energía renovable en la región. Un ejemplo lo constituye el Programa Caribeño para el Desarrollo de la Energía (*Caribbean Renewable Energy Development Programme, CREDP*) con el propósito de eliminar las barreras al uso de energías renovables y tecnologías eficientes para la producción de energía. El CREDP fue implementado por la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ por sus siglas en alemán) y la Unidad de Energía de la Secretaría de la CARICOM y contó con financiamiento del gobierno alemán, la Agencia Austriaca para el Desarrollo y la Unión Europea. Duró de 2003 a 2016. Al CREDP se sumó una iniciativa entre CARICOM y el GIZ para la Asistencia Técnica para la Energía Renovable y la Eficiencia Tecnológica (*Renewable Energy and Energy Efficiency Technical Assistance, REETA*), iniciada en 2013 y que se prevé continúe hasta 2018 (CREDP).

Los resultados de estos proyectos han estado asociados, fundamentalmente, a la creación y mejoramiento de los mecanismos para la recolección de datos y el monitoreo de variables ambientales; la conducción de estudios de caso y evaluaciones en países relacionados con los efectos del cambio climático; la formulación de protocolos, estrategias y el diseño de políticas para la evaluación y gestión de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático en los sectores agrícolas, salud, educación, manejo de los recursos hídricos, entre otros; actividades de capacitación, celebración de foros académicos y políticos y confección de reportes. No han incluido acciones

sustanciales para la transformación de infraestructuras, promoción de patrones de producción y consumo alternativos, transferencia de tecnología ambientalmente amigable o fortalecimiento de la gestión comunitaria para el desarrollo de respuestas adaptativas propias ante los efectos del cambio climático, entre otras posibilidades.

Al examinar los proyectos que se encuentran actualmente en ejecución con participación del CCCCC se constata que esta tendencia no se ha modificado. Por ejemplo, el Plan de Implementación para el Desarrollo de Resiliencia Regional del Caribe (*Caribbean Regional Resilience Development Implementation Plan*, IP) para el periodo 2011–2016, que cuenta con el apoyo financiero del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y de la CDKN tiene como propósito actualizar el documento del Marco Regional, movilizar recursos para las Prioridades Nacionales de Adaptación, respaldar las posiciones de negociación colectiva del Caribe, desarrollar sistemas regionales para el mapeo, monitoreo, información y verificación así como sensibilizar a los ministerios de planificación y finanzas nacionales para integrar la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos en sus mecanismos de asignación de recursos (CCCCC d).

Si bien la anterior es la tendencia predominante, hay proyectos que intentan superar estos primeros objetivos más centrados en la esfera normativa, de recopilación de información y construcción de capacidades. Un ejemplo puede ser el proyecto para la Protección Costera para la Adaptación al Cambio Climático en los Pequeños Estados insulares en el Caribe (*Coastal Protection for Climate Change Adaptation in the Small Island States in the Caribbean*, KfW), iniciado en 2014 y previsto que finalice en 2018, que tiene como propósito contribuir a la reducción de los riesgos provocados por el cambio climático y mejorar los servicios que brindan los ecosistemas en las zonas costeras asociados a la reducción de los impactos negativos del cambio climático. El proyecto persigue la aplicación de medidas de adaptación al cambio climático, a nivel local, para el mejoramiento sostenible de los ecosistemas costeros en Santa Lucía, Granada, San Vicente y las Granadinas y Jamaica. Cuenta con el financiamiento del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y es ejecutado a través del CCCCC (CCCCC e).

Además de las estructuras regionales mencionadas, la región cuenta con agencias y departamentos a nivel nacional involucrados con la gobernanza climática, en su mayoría de pequeño tamaño donde trabajan entre dos y quince personas (Scobie, 2015: 3). Son estos pequeños departamentos con pocos recursos técnicos y financieros, en su mayoría ubicados dentro de Ministerios, los responsables de coordinar la participación nacional en las instituciones y programas así como de desarrollar los vínculos con las ONGs y con los organismos multilaterales responsables de coordinar respuestas colectivas a los desafíos asociados al cambio climático.

La CARICOM ha trabajado en el establecimiento de un mecanismo de financiación sostenible para gestionar los costos administrativos y proporcionar la obtención de capital para proyectos relacionados con cambio climático. En este sentido, se acordó la creación de un fondo fiduciario con un millón de dólares USD aportado por el Fondo del Petróleo de Trinidad y Tobago. Este monto, si bien marca el comienzo, no es suficiente para cubrir el cúmulo de acciones a implementar para adaptarse y construir resiliencia al cambio climático, por lo que se sigue apostando a la ejecución de proyectos con fondos aportados por actores extra regionales, a la vez que se busca el apoyo de otras instituciones financieras que apoyen iniciativas para enfrentar los efectos negativos del cambio climático en el Caribe tales como el Banco de Desarrollo del Caribe (*Caribbean Development Bank*, CDB). Tanto el CCCCC y como el CDB están acreditados como agencias de implementación

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estableció en 2007 una Iniciativa para la Energía Sostenible y el Cambio Climático (Sustainable Energy and Climate Change Initiative, SECCI) para apoyar a la región de América Latina y el Caribe

regional bajo los mecanismos financieros de la CMNUCC. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estableció en 2007 una Iniciativa para la Energía Sostenible y el Cambio Climático (*Sustainable Energy and Climate Change Initiative, SECCI*) para apoyar a la región de América Latina y el Caribe en su desafío urgente de encontrar respuestas económicas y ambientalmente viables para la producción y consumo de energía (IADB).

Dentro de las iniciativas de la CARICOM por hacer frente a los impactos del cambio climático y ante las vulnerabilidades y carencias de las economías de los PEID para disponer de recursos financieros ante la ocurrencia de severos desastres naturales vale destacar la creación, de conjunto con el Banco Mundial, del Mecanismo de Seguros para el Caribe ante los Riesgos de Catástrofe (*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility, CCRIF*) en 2007. El mecanismo ofrece una solución rápida y efectiva para acceder a recursos financieros a los países de la CARICOM que hayan sido afectados por catástrofes naturales devastadoras como los huracanes pues, bajo el sistema por el que opera el CCRIF, se le paga a los gobiernos una suma predeterminada apenas son impactados por el evento natural (Simmons, 2013: 8).

Evaluación de la gobernanza ambiental de la gestión del cambio climático en el Caribe

La CARICOM ha logrado poner en marcha un mecanismo formal para coordinar la respuesta regional a los desafíos que representa el cambio climático, que se apoya en la CCCCC de conjunto con otras organizaciones regionales y la participación de instituciones diversas radicadas en los distintos países miembros. También ha logrado atraer la participación de otros organismos regionales e internacionales que apoyan con financiamiento, logística y recursos humanos el diseño y ejecución de diversos proyectos.

Al examinar las iniciativas emprendidas por la CARICOM en relación con el cambio climático, se aprecia cierta preferencia por las estrategias de adaptación por sobre las de mitigación y, de manera más reciente, se enfatiza la dimensión de la construcción de resiliencia ante los efectos negativos del cambio climático. La adaptación ha ganado importancia entre los PEID pues, en el futuro próximo, se prevé la ocurrencia de eventos naturales extremos más intensos y de condiciones climáticas menos favorables para el desarrollo del turismo, la pesca y la agricultura, sectores claves en las economías de los PEID.

Se prevé la ocurrencia de eventos naturales extremos más intensos y de condiciones climáticas menos favorables para el desarrollo del turismo, la pesca y la agricultura, sectores claves en las economías de los PEID

Al contrastar la multiplicidad de estructuras creadas y la documentación producidos por la CARICOM y sus Estados miembros en relación con las acciones para enfrentar los efectos del cambio climático en la región, sorprenden los pocos avances que se registran en términos de transformación efectiva en las localidades y de infraestructura. Los mayores avances se han logrado en el diseño de políticas, mapeos y estudios y la creación de instituciones, pero la acción transformadora que debió haberse derivado de la ejecución real de lo acordado en los diversos foros regionales e internacionales aún no se produce.

Los países caribeños, que a través de la CARICOM han logrado poner en marcha un conjunto de instituciones regionales y nacionales cuyo mandato se relaciona con el cambio climático, han sabido establecer sus prioridades para la mitigación y adaptación al cambio climático y han implementado programas pilotos y proyectos: sin embargo, no han conseguido implementar los consensos adoptados y las recomendaciones hechas tras los estudios de vulnerabilidad y que tengan un impacto sensible en la transformación de infraestructuras, cambios en la matriz energética, introducción de sistemas de reciclaje, acciones para la protección de las costas y recuperación de litorales.

Parte de esta deficiencia en el régimen de gobernanza ambiental en la región puede asociarse al llamado “*implementation deficit disorder*” que aqueja a la CARICOM y que se traduce en la incapacidad de la organización de traducir los compromisos adoptados desde la instancia regional en políticas de cumplimiento nacional. La falta de voluntad política como elemento raíz en el estancamiento del proceso de integración regional de la CARICOM también afecta una mejor gobernanza ambiental en la gestión del cambio climático que se caracteriza por la poca integración de las políticas sectoriales y objetivos operativos poco claros. Los métodos descoordinados a nivel regional y nacional, así como la duplicación y fragmentación de los mandatos han agravado esta situación.

La maquinaria para la gobernanza ambiental regional impulsada desde CARICOM no cuenta con la capacidad ni el mandato suficientes para impulsar de manera efectiva nuevas agendas y políticas a escala regional. Es por ello que las iniciativas pancaribeñas resulten extremadamente difíciles de imaginar y poner en práctica. Esto es particularmente relevante en el caso de las iniciativas para el enfrentamiento al cambio climático, fenómeno cuyos efectos más graves serán percibidos en el futuro y que no constituye hoy elemento de presión inmediata para los políticos (Bishop y Payne, 2012: 14).

Tal dificultad para la implementación se acentúa debido a la adopción del sistema de Westminster como mecanismo de gobierno en la mayoría de las islas, que deposita en los ministros la

La falta de voluntad política como elemento raíz en el estancamiento del proceso de integración regional de la CARICOM también afecta una mejor gobernanza ambiental en la gestión del cambio climático

responsabilidad por las acciones de su departamento y no fomenta un estilo de gobierno colaborativo a través de acciones interministeriales como sería el exigido para atender fenómenos transversales como es el cambio climático. El sistema tampoco ayuda a la gestión compartida de los recursos ni permite una mayor participación de la comunidad. En el Caribe, donde la tendencia ha sido que los programas de cambio climático se le adjudiquen a los ministerios con responsabilidad sobre el medio ambiente, las dificultades para la ejecución de las políticas se acrecientan al no ser estos ministerios los de mayor grado de influencia política o asignación de los recursos (Simmons, 2013: 15).

La falta de coordinación no se limita a las instituciones públicas pues también se percibe en las acciones que involucran a gobiernos, sector privado y sociedad civil en la región, expresión del desequilibrio de intereses en materia de economía y seguridad que pueden no coincidir con las preocupaciones ambientales, lo que podría desalentar la construcción de un sistema gobernanza ambiental coherente, fuerte y consolidado para el Caribe.

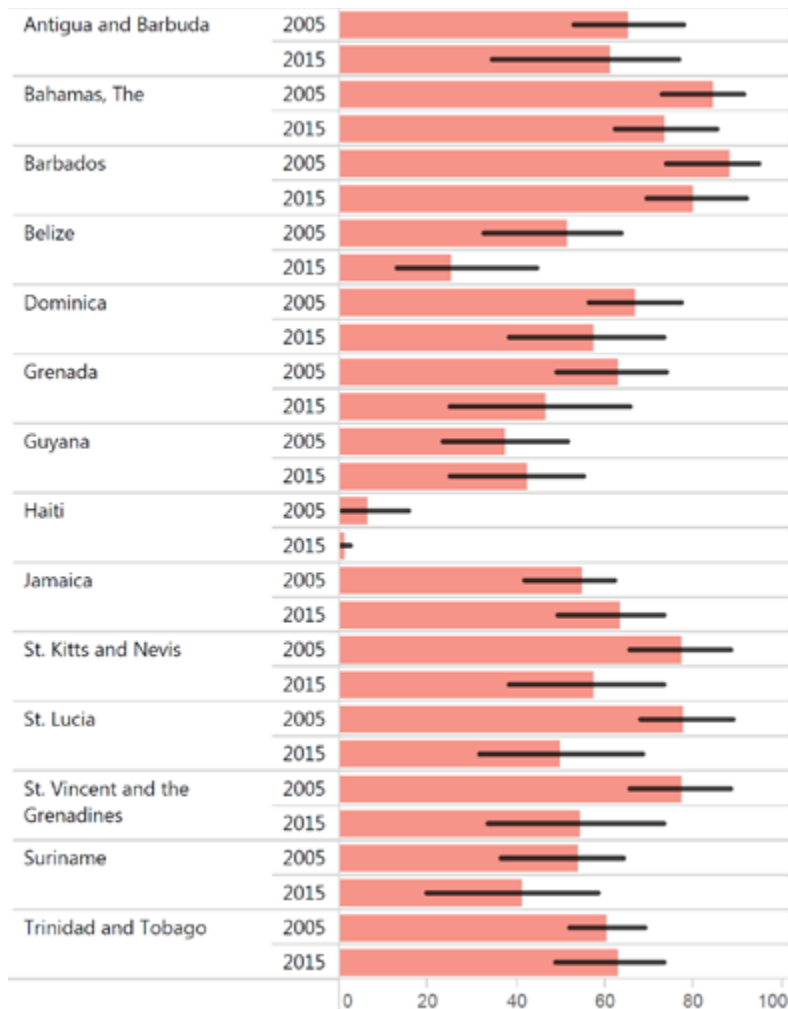
En la región también queda mucho por hacer en términos de sensibilizar a la opinión pública y movilizar a los ciudadanos para enfrentar los efectos del cambio climático

Una de las razones de peso que explica las insuficiencias de la gobernanza ambiental en la gestión del cambio climático en el Caribe de la CARICOM es la carencia de recursos financieros y técnicos, de personal capacitado, de datos sistemáticos y precisos sobre los efectos del cambio climático en el Caribe y de escenarios socioeconómicos sobre los cuales planificar acciones efectivas a tomar. Son varios los departamentos gubernamentales y las ONGs de la región que dependen, en mayor o menor grado, de la financiación intermitente vía proyectos de donantes para su funcionamiento (Scobie, 2015:7).

En la región se ha preferido la articulación de proyectos con participación y financiamiento de agentes extra regionales -en su mayoría provenientes de los países más desarrollados- como alternativa ante la insuficiencia de recursos propios y las dificultades para acceder a fondos de cooperación o de ayuda al desarrollo. Téngase en cuenta que todos los Estados Miembros de la CARICOM, con excepción de Haití, son países considerados de renta media o alta.

Tal valoración sobre las insuficiencias de la CARICOM es consistente con la baja clasificación de los países miembros de la CARICOM según el indicador de efectividad del gobierno (*global effectiveness*) desarrollado por el Banco Mundial. El indicador se construye sobre la base de las percepciones en relación con la calidad de los servicios públicos y la administración pública, la formulación y aplicación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. Una gobernanza débil limita la aplicación oportuna y eficaz de las políticas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Gráfico I. Países miembros de la CARICOM clasificados de acuerdo con la efectividad del gobierno. Años 2005 -2010.



Fuente: Kaufmann D, A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, disponible en: www.govindicators.org

Más preocupante que los lugares ocupados en el ordenamiento por países del 0 al 100, donde 0 corresponde al nivel más bajo y el 100 al más alto, es constatar que en la mayoría de los países la posición ha empeorado en el lapso de diez años, reflejo de los impactos de la crisis económica global tras 2008, cuyos efectos perjudiciales aún se hacen sentir en la región.

En la región también queda mucho por hacer en términos de sensibilizar a la opinión pública y movilizar a los ciudadanos para enfrentar los efectos del cambio climático. Al respecto decía James Fletcher, Ministro de Santa Lucía para el Desarrollo Sostenible, Energía, Ciencia y Tecnología y Presidente del RCCC y del Grupo de Trabajo para el Desarrollo Sostenible de la CARICOM: “Nuestros esfuerzos en comunicar el mensaje de cambio climático han sido un poco incoherentes y aislados. Cuando una devastadora tormenta o un huracán golpean a una de nuestras islas hacemos referencia al cambio climático y hablamos de cómo estos fenómenos se volverán más frecuentes y severos con un clima más cálido. Pero más allá de estas circunstancias, se habla muy poco” (GIS, 2014).

Comentarios finales

Diez años atrás, un estudio promovido por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible concluía que, a pesar de la impresionante maquinaria institucional a nivel multilateral que se había construido para atender los problemas ambientales globales, el estado general del medio ambiente no parecía haber mejorado significativamente (Najam et al., 2006, iii). En la actualidad –y con la agravante de la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de París por decisión de la Administración Trump- la situación no parece haberse modificado sustancialmente. Tras la firma de AMUMAS, celebraciones de reuniones periódicas para avanzar en la implementación de los compromisos adoptados y empleo de cuantiosos recursos financieros y humanos, el fenómeno del cambio climático se agudiza y afecta, de manera especial, a los países en desarrollo, particularmente a los PEID entre quienes se incluyen los territorios caribeños agrupados en la CARICOM. Por otra parte, el incremento significativo de las instituciones y mecanismos dedicados a la gestión ambiental –que es muestra de la creciente comprensión del alcance y la escala de los problemas ambientales- complejiza la gobernanza ambiental y la capacidad de los gobiernos de ejercerla de manera coherente a los niveles globales, regionales, nacionales y locales.

Para los países caribeños, el enfrentamiento a los impactos negativos del cambio climático se ha tratado más de adaptarse que de mitigar. Si se considera la contribución pequeñísima de los PEID caribeños a la emisión de gases de efecto invernadero y los efectos que el cambio climático provoca en sus economías y ecosistemas naturales, se comprende que el énfasis en la región se haya puesto en acciones para el desarrollo de resiliencia y adaptación. Tales acciones habrían de tener por resultado una transformación profunda en el paisaje socioeconómico de la región a partir de cambios en la infraestructura productiva y consumo de energía, en los patrones de inserción en la economía global y en el fortalecimiento de la gestión de las instituciones públicas como responsables fundamentales de preparar y proteger a la región ante los efectos del cambio climático. Estos propósitos necesitan de la participación activa de agentes no públicos en los mecanismos de toma de decisiones y ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones emprendidas, así como de la movilización de recursos financieros y de asistencia técnica no disponibles en la región.

Ha sido la CARICOM, el esquema de integración más consolidado para los PEID de la región, el principal agente de la gobernanza ambiental en cambio climático a nivel regional. En situaciones en las que las instituciones nacionales no cuentan con los recursos ni la autoridad suficientes para atender problemas de dimensión supranacional, la necesidad de contar con un mecanismo de coordinación regional fortalecido y capaz se alza como posible solución para articular eficazmente las capacidades colectivas de las instituciones existentes al actuar como un centro de intercambio

Estos propósitos necesitan de la participación activa de agentes no públicos en los mecanismos de toma de decisiones y ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones emprendidas, así como de la movilización de recursos financieros y de asistencia técnica no disponibles en la región

de información y recursos, y para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas y programas adoptados.

Además de ser el espacio para el diálogo y la concertación al más alto nivel entre los Jefes de Estado y de Gobierno de sus países miembros, la CARICOM cuenta con un conjunto de instituciones encargadas, en mayor o menor grado, de la gobernanza climática en el Caribe. Dentro de ellas sobresale el CCCCC, centro designado por la CARICOM como el actor central para la atención al cambio climático en la región y para el diseño y ejecución de programas y proyectos de conjunto con otras instituciones y actores de la región o fuera de ella.

Como otros logros, la CARICOM ha incidido positivamente en el aumento de la preocupación pública y la atención de los gobiernos de la región hacia el medio ambiente. La publicación de varios informes técnicos, mapas y otros compendios especializados ha fortalecido el conocimiento sobre el cambio climático y sus efectos en el Caribe y han contribuido a expandir el uso de términos como “desarrollo sostenible”, “gestión de los ecosistemas” y “biodiversidad”, que son cada vez más considerados en la formulación de plataformas políticas y de políticas de desarrollo.

CARICOM puede hacer mucho más por la gobernanza ambiental en la gestión de los efectos del cambio climático. Existe un gran desafío de coordinación tanto a nivel regional como nacional y el déficit de liderazgo de la CARICOM debilita la efectividad de la gobernanza ambiental en la región. Los líderes de la región han fallado en materializar sus compromisos políticos y han preferido concentrarse en la complejidad de los escenarios domésticos, ahora en un contexto de recesión económica asociado a los efectos de la crisis financiera de 2008 y la baja en los precios de las materias primas donde las soluciones efectivas y mejorías en el panorama económico deben ser percibidas por los votantes en el corto plazo. Lo notable es que la efectividad de la gobernanza ambiental a nivel regional dependerá en última instancia en la aplicación a nivel nacional; la acción nacional es la clave definitiva.

**Los líderes de la
región han fallado
en materializar sus
compromisos políticos
y han preferido
concentrarse en la
complejidad de los
escenarios domésticos**

En el momento actual para la CARICOM no se trata de crear más instituciones para la gobernanza ambiental sino de mejorar la coordinación entre las mismas y con las organizaciones y agencias nacionales, que deben ser más reconocidas, fortalecidas y apoyadas en cada uno de los países miembros. CARICOM a su vez habría de fortalecer la CCCCC y dotarla de más autoridad. Los programas deben dar un salto cualitativo y, sin abandonar los propósitos asociados a la capacitación de los recursos humanos, el diseño de sistemas de gestión y monitoreo, los mapeos y la recopilación de datos y los estudios de caso y elaboración de reportes, debería avanzarse hacia acciones que transformen el entorno en aras de adaptar las economías y sociedades caribeñas a los efectos presentes y futuros del cambio climático. En este sentido puede ser útil considerar incorporar como agentes extra regionales para la ejecución de proyectos a actores de economías emergentes y del área latinoamericana, todavía de poca participación en iniciativas sobre cambio climático de conjunto con las naciones del Caribe de la CARICOM -con excepción de la colaboración en el marco de la AEC. Téngase en consideración que son precisamente los vecinos latinoamericanos quienes más se arriesgan con el aumento de los impactos negativos del cambio climático en el Caribe ante la

En aras de lograr transformaciones consolidadas coherentes con los objetivos de desarrollo sostenible y, en primer lugar, con la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad

cercanía geográfica, la interconexión de ecosistemas y el uso común de varios recursos ambientales y biodiversidad.

La CARICOM debe avanzar en la implementación y cumplimiento de los compromisos adoptados a nivel regional y poner en marcha disposiciones que garanticen la adopción de los compromisos. Además de reforzar el aspecto normativo y de capacitación de los recursos humanos, el énfasis debe dirigirse a la implementación, monitoreo y evaluación de lo acordado en aras de lograr transformaciones consolidadas coherentes con los objetivos de desarrollo sostenible y, en primer lugar, con la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad.

Las insuficiencias detectadas en el régimen de gobernanza ambiental en la región se conectan con las deficiencias de una gobernanza ambiental fragmentada que persiste a nivel global, donde continúa la proliferación de AMUMAS en conflicto con medidas comerciales y donde la implicación de las instituciones financieras multilaterales resulta pequeña ante la magnitud de los desafíos. El abismo persistente entre los países desarrollados y los países en desarrollo y sus intereses respectivos refuerzan las dificultades de la actual gobernanza ambiental mundial en la gestión del cambio climático.

La CARICOM además debe orientar sus esfuerzos en integrar al conjunto de actores regionales al sistema de gobernanza ambiental, en aras de evitar la fragmentación de esfuerzos, la competencia por recursos, la superposición de acciones y la toma de decisiones incoherentes. Otra dirección a seguir descansa en superar el esquema de toma de decisiones centrado en enfoques sectoriales y apoyar a los Estados Miembros a que hagan lo mismo.

La movilización de recursos es clave en esta etapa y, más allá de acudir a los donantes usuales, la CARICOM debe intentar además involucrar a las instituciones financieras regionales y nacionales en acciones de la gobernanza ambiental. Un ejemplo de estas asociaciones a explotar más es el acuerdo firmado en agosto de 2016 entre el CDB y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) para entregar 33 millones de dólares USD para la financiación de proyectos para la construcción de infraestructura sostenible en la región del Caribe. Al menos el 50% de los fondos se utilizarán para financiar proyectos de adaptación y mitigación al cambio climático en las áreas de energía renovable, agua y saneamiento, gestión de residuos, adaptación de infraestructura existente a los efectos del cambio climático y la protección de las costas y ríos. Los países elegibles para beneficiarse de este acuerdo son Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam (Caribbean Development Bank Press Release, 2016).

Para el Caribe, conformado por países que aún tienen mucho que hacer en aras del desarrollo económico y social, resulta imprescindible superar cierta inercia desarrollista como conducta política dominante. Lo ambiental no se ha integrado de manera realmente efectiva a los planes y agendas nacionales de desarrollo. Por el contrario, persiste la idea de que la lucha contra los efectos del cambio climático obstaculiza el desarrollo económico. Si bien es cierto que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente no siempre irán de la mano, es responsabilidad de los Estados buscar el equilibrio entre los intereses y el bienestar de sus sociedades en el corto, mediano y largo plazo.

En estas circunstancias, que se agravan ante limitaciones técnicas y financieras, podría ser más conveniente colocar los programas asociados a enfrentar los efectos del cambio climático bajo otras sombrillas que subrayen su alta importancia y donde se considere su carácter transversal que conecta el fenómeno del cambio climático no sólo con la economía sino también con salud, agricultura, turismo, seguridad, entre otras áreas.

Vale señalar la importancia de reconocer más y promover de manera más activa la participación de los actores de la sociedad civil en la formulación de la política ambiental en la región. Estos han probado ser útiles en la recopilación, difusión y análisis de información, la definición de las agendas, la evaluación de condiciones ambientales y el control del cumplimiento de acuerdos ambientales; y la promoción de la justicia ambiental.

La gobernanza ambiental en el Caribe es todavía un “trabajo en progreso” y se remite, en lo fundamental, a inicios de la década de los noventa cuando el medio ambiente comenzó a ser una preocupación común. Si bien en este artículo nos hemos centrado en los esfuerzos emprendidos desde la CARICOM, no olvidamos que el Caribe abarca más que CARICOM o los PEID de la región. La consideración de un espacio pancaribeño es central para enfrentar con éxito los efectos del cambio climático, pues los fenómenos ambientales suelen hacer caso omiso de fronteras o soberanías.

La protección del recurso oceánico que da nombre a la región y es fuente de vida para sus comunidades debe estar en el centro de la gobernanza ambiental de CARICOM. De acuerdo con el Centro de Estudio Ambiental y Manejo de Recursos (*Centre for Resource Management and Environmental Studies*, CERMES), en el Caribe existen más de 25 organizaciones interesadas en la gobernabilidad oceánica y sus recursos que pueden estar orientadas hacia asuntos relativos a la contaminación, biodiversidad, turismo, transporte, entre otros. Cubren la mayoría de las áreas principales contenidas en la gobernabilidad oceánica pero se encuentran geográficamente fragmentadas y posiblemente no exista mucha interacción entre las mismas, lo que da lugar a posibles vacíos, áreas de poca cooperación y duplicación de esfuerzos. La cooperación intrarregional resulta, por lo tanto, imprescindible para la protección del Mar Caribe. La experiencia de trabajo de la AEC desde la Comisión del Mar Caribe debe ser examinada por la CARICOM así como debe estrechar lazos de cooperación en este tema con el resto de las instituciones regionales (AEC).

Donde se considere su carácter transversal que conecta el fenómeno del cambio climático no sólo con la economía sino también con salud, agricultura, turismo, seguridad, entre otras áreas

Referencias

- Asociación de Estados del Caribe (AEC) (2017). *Comisión del Mar Caribe*. Disponible en: <http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/cmcc> consultado 01-10-2017.
- Bishop, Matthew Louis y Anthony Payne (2012). “Climate Change and the Future of Caribbean Development” *Journal of Development Studies*, Volume 48, Issue 10.
- Caribbean Community Climate Change Centre (CCCCC a) (2017). *Caribbean Planning for Adaptation to Climate Change Project (CPACC)*. Disponible en: <http://www.caribbeanclimate.bz/closed-projects/1997-2001-caribbean-planning-for-adaptation-to-climate-change-project-cpacc.html> consultado 01-10-2017.

- _____ (CCCCC b) (2017). *Planning for Climate Compatible Development in the Caribbean*. Disponible en: <http://www.caribbeanclimate.bz/ongoing-projects/2009-2021-regional-planning-for-climate-compatible-development-in-the-region.html> consultado 01-10-2017.
- _____ (CCCCC c) (2017). *2011 – 2016 Caribbean Regional Resilience Development Implementation Plan (IP)*. Disponible en: <http://www.caribbeanclimate.bz/ongoing-projects/2011-2015-caribbean-regional-resilience-development-implementation-plan-ip.html> consultado 01-10-2017.
- _____ (CCCCC d) (2017). *Small Island Developing States (SIDS) Sustainable Energy Initiative SIDS DOCK*. Disponible en: <http://www.caribbeanclimate.bz/ongoing-projects/2001-2012-sids-dock.html> consultado 01-10-2017.
- _____ (CCCCC e) (2017). *2014-2018 Coastal Protection for Climate Change Adaptation in the Small Island States in the Caribbean (KfW)*. Disponible en: <http://www.caribbeanclimate.bz/ongoing-projects/2014-2019-coastal-protection-for-climate-change-adaptation-in-the-small-island-states-in-the-caribbean-kfw.html> consultado 01-10-2017.
- Caribbean Development Bank Press Release (2016). “US\$33M to finance climate change resilient infrastructure in Caribbean”, 25 de agosto. Disponible en: <http://www.caricom.org/media-center/communications/news-from-the-community/us33m-to-finance-climate-change-resilient-infrastructure-in-caribbean>
- Caribbean Environment Programme (CEP) (2017). *Protecting our Caribbean Sea & Securing our Future*. Disponible en: <http://www.cep.unep.org/about-us> consultado 01-10-2017.
- Caribbean Renewable Energy Development Programme (CREDP) (2017). Disponible en: <http://www.credp.org/> consultado 01-10-2017.
- CARibbean Weather Impacts Group (CARIWIG) (2017). *The CARIWIG project*. Disponible en: <http://www.cariwig.org/en/> consultado 01-10-2017).
- Centro de Estudio Ambiental y Manejo de Recursos (CERMES) (2013). *Perspectivas de Políticas*. Universidad de West Indies, Cave Hill Campus, Barbados, 18 de febrero.
- Comunidad del Caribe (CARICOM) (2014). *Strategic Plan for the Caribbean Community 2015 – 2019: Repositioning CARICOM. The Executive Plan*. Guyana: Secretaría de la CARICOM. 3 de julio. Disponible en: http://cms2.caricom.org/documents/11265-executive_plan_vol_1_-_final.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, abril 2014.
- GIS (2014). “Minister calls for sustained communication and coordinated approach to Climate Change”, *Government of Saint Lucia*, 8 de agosto. Disponible en: <http://www.govt.lc/news/minister-calls-for-sustained-communication-and-coordinated-approach-to-climate-change> consultado 01-10-2017.
- Inter-American Development Bank (IADB) (2017). *Sustainable Energy and Climate Change Initiative*. Disponible en: <http://www.iadb.org/en/topics/climate-change/secci,1449.html> consultado 01-10-2017.
- Kooiman, J. y M. Bavinck (2005). “Governance: A new perspective for fisheries”, in *Fish for Life: Interactive governance for fisheries*, J. Kooiman, S. Jentoft, R. Pullin y M. Bavinck. Amsterdam, Amsterdam University Press.

- Le Galés, Patrick (1998). "Regulations and Governance in European Cities, September", *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 22, Issue 3, septiembre. Disponible en: http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/2_1931/materiale/legales%201998%20-%20reading%20for%20group%202.pdf
- Lemos, Maria Carmen y Arun Agrawal. (2006). "Environmental Governance", *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 31, noviembre 2006.
- Meadowcroft, James y Francois Bregha (2009). *Governance for Sustainable Development: Meeting the Challenge Ahead*, Policy Research Initiative. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/252221274_Governance_for_Sustainable_Development_Meeting_the_Challenge_Ahead
- Najam, Adil; Papa, Mihaela y Nadaa Taiya (2006). *Global Environmental Governance: a Reform Agenda*. Manitoba: International Institute for Sustainable Development.
- Organisation of Eastern Caribbean States (OECS) (2007). *St George's Declaration of Principles for Environmental Sustainability in the OECS, Revised 2006*. Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03209.pdf> consultado 01-10-2017.
- Real Academia Española (2017). *Diccionario de la lengua española*, Edición del Tricentenario. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV> consultado 01-10-2017.
- Scobie, Michelle (2015). *Accountability in Climate Change Governance and Caribbean SIDS*. Disponible en: http://www.diss.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCS_derivate_000000006623/COBIEx2016xAccountabilityxinxClimatechangexgovernancexandxCaribbeanxSIDS.pdf?hosts
- Scobie, Michelle (2013). *Regional Marine Governance Architecture- Towards Environmental Justice in the Caribbean*, ponencia presentada en la Conferencia Internacional The Earth System Governance, Tokio, 28 al 31 de enero. Disponible en: <http://tokyo2013.earthsystemgovernance.org/wp-content/uploads/2013/01/0331-SCOBIE.pdf>
- Simmons, David (2013). *Climate Change Governance in Caribbean Jurisdictions*, ponencia presentada en la Conferencia Internacional The Earth System Governance, Tokio, 28 al 31 de enero. Disponible en: http://tokyo2013.earthsystemgovernance.org/wp-content/uploads/2013/01/0210-SIMMONS_David.pdf
- Singh, Asha (2014). "Environmental Governance in Small Island Developing States", *Anuario de Integración 10*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/23-Asha.pdf>
- United States Agency for International Development (USAID) (2013). *Reduce Risk To Human & Natural Assets Resulting From Climate Change*, March 25, Disponible en: <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/reduce-risk-human-natural-assets-resulting-climate-change> consultado 01-10-2017.